

Balance de las finanzas públicas de Bogotá en el 2012



**Dirección de Gestión de Conocimiento
Vicepresidencia de Gobernanza**

Marzo de 2013

BALANCE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE BOGOTÁ EN EL 2012¹

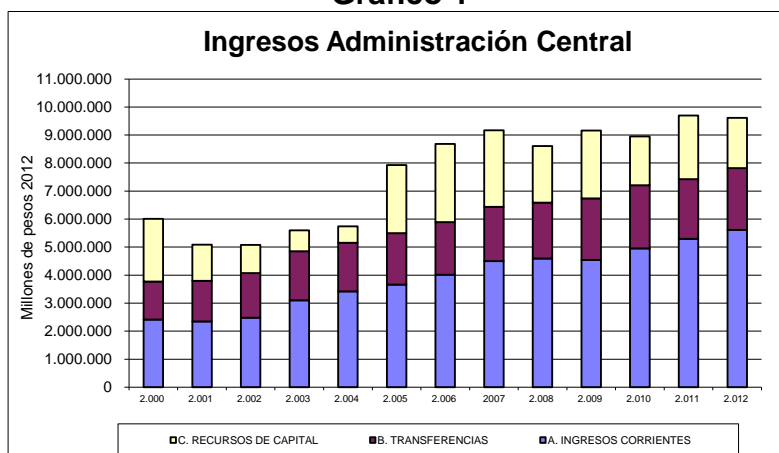
El balance del comportamiento de las finanzas públicas de Bogotá en el 2012 si bien fue positivo, indica la necesidad de mejorar en la ejecución de los recursos de inversión. De acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda Distrital, el balance indica que la Administración Distrital mantuvo la calificación de riesgo, fortaleció el recaudo tributario, redujo el saldo de la deuda de la ciudad y se amplió la capacidad de gasto de la ciudad. No obstante, se debe mejorar el ritmo de ejecución de la inversión y hacer un mayor esfuerzo en la gestión de nuevos recursos para cumplir las metas del Plan de Desarrollo. Los resultados en el comportamiento de los ingresos, en la ejecución de los gastos y en el manejo de la deuda pública así lo corroboran.

1. Ingresos de la administración central

En el 2012 la ciudad recibió ingresos del orden de los \$9.6 billones de pesos, 0.8% real menos que los del 2011 que fueron \$9.6 billones. A pesar de ser levemente inferiores, se mantuvo la tendencia creciente de recaudo que traía la ciudad desde inicios de la década.

La pequeña caída se explica fundamentalmente por el menor uso de los recursos de capital, particularmente el crédito. Sin embargo, las otras dos fuentes de recursos, los ingresos corrientes y las transferencias, crecieron positivamente y sobrepasaron las metas de recaudo presupuestadas. Al cierre fiscal del 2012 el recaudo de los ingresos corrientes y las transferencias fue superior al 100%, mientras que los recursos de capital registraron un nivel de ejecución del 81%.

Gráfico 1



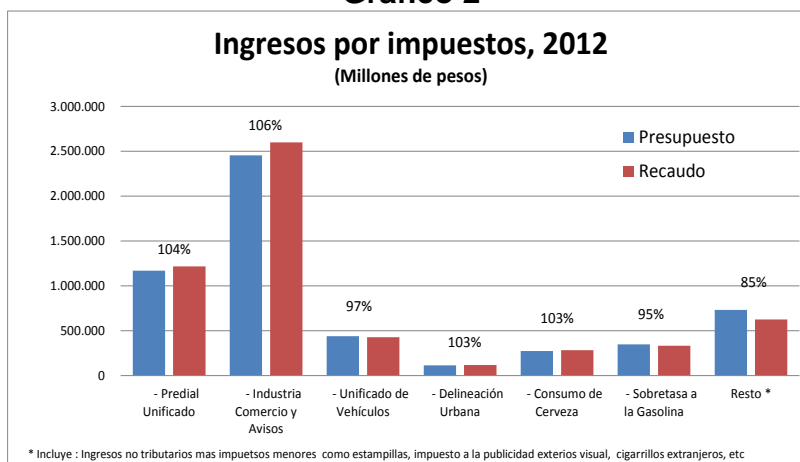
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

¹ Este informe elaborado por la Dirección de Gestión de Conocimiento de la Cámara de Comercio de Bogotá, tiene como propósito hacer un balance de los resultados de la gestión de las finanzas públicas de Bogotá en el 2012 sobre la base del comportamiento de los ingresos, los gastos y la deuda pública. Como fuente de información se utilizó el informe de ejecución de ingresos y gastos publicado por la Secretaría de Hacienda en la página web: <http://www.shd.gov.co>. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013. Las cifras originales fueron deflactadas con el IPC año base 2008 y traídas a pesos constantes del 2012 para quitar el efecto de la inflación.

El comportamiento de los ingresos totales de la ciudad en el 2012 se explica por varios factores:

1. **Mayores ingresos corrientes** (tributarios y no tributarios). En el 2012 los ingresos corrientes de la administración central fueron \$5.6 billones, 6% real más que los del 2011 que fueron \$5.3 billones. Este resultado se explica por el buen desempeño en el recaudo de los recursos tributarios, que son la principal fuente de ingresos permanentes de la ciudad. Al inicio del año se presupuestaron recaudar \$4.9 billones e ingresaron \$5.1 billones. En casi todos los impuestos se registró una ejecución superior a la programada.

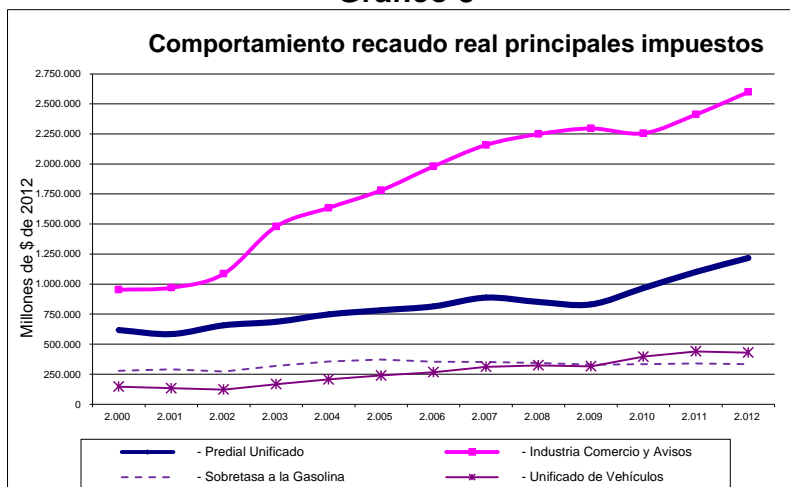
Gráfico 2



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

El resultado del recaudo de los cuatro principales impuestos de Bogotá, de donde se reciben el 90% del total de impuestos, permitió que la ciudad continuara en la senda de crecimiento positivo del fisco distrital.

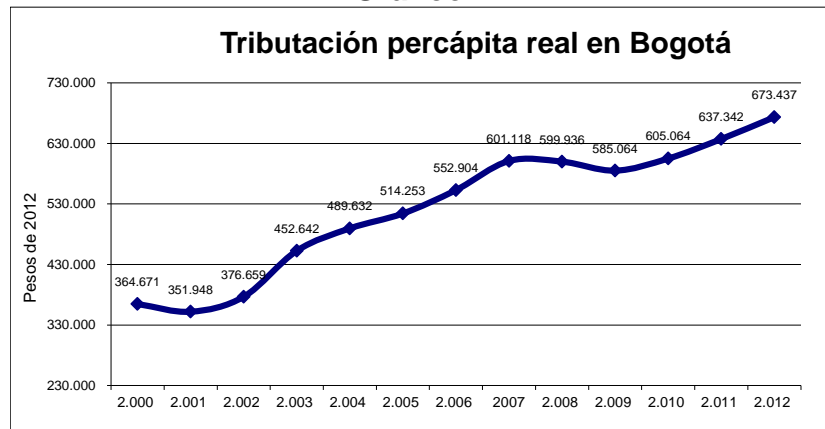
Gráfico 3



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

Finalmente, la tributación per cápita real en Bogotá pasó de \$637.342 en el 2011 a \$673.437 por habitante en el 2012.

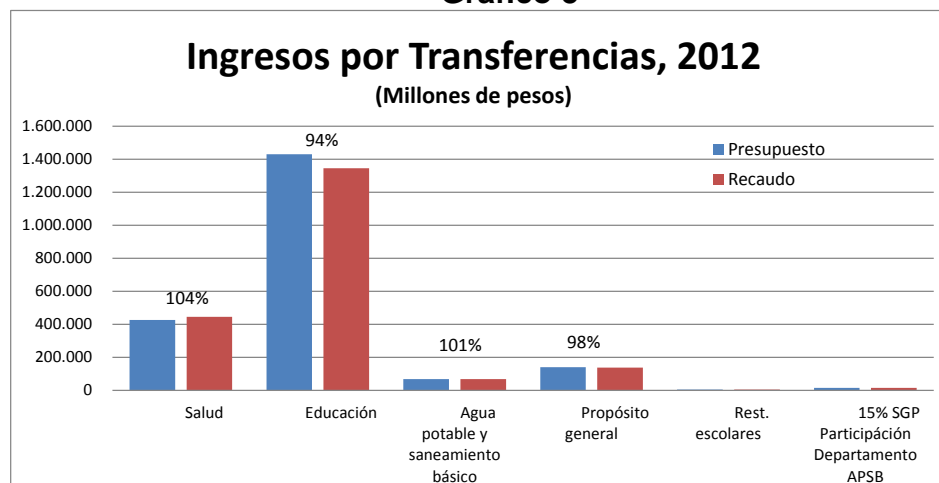
Gráfico 4



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

2. **Mayores transferencias.** La cuenta de transferencias creció 3.6% real al pasar de \$2.1 billones en el 2011 a \$2.2 billones en el 2012. Crecimiento explicado por los mayores recursos que gira la Nación a la ciudad a través del Sistema General de Participaciones, y que son destinados a ayudar a financiar la inversión en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, restaurantes escolares, atención a la primera infancia y propósito general.

Gráfico 5

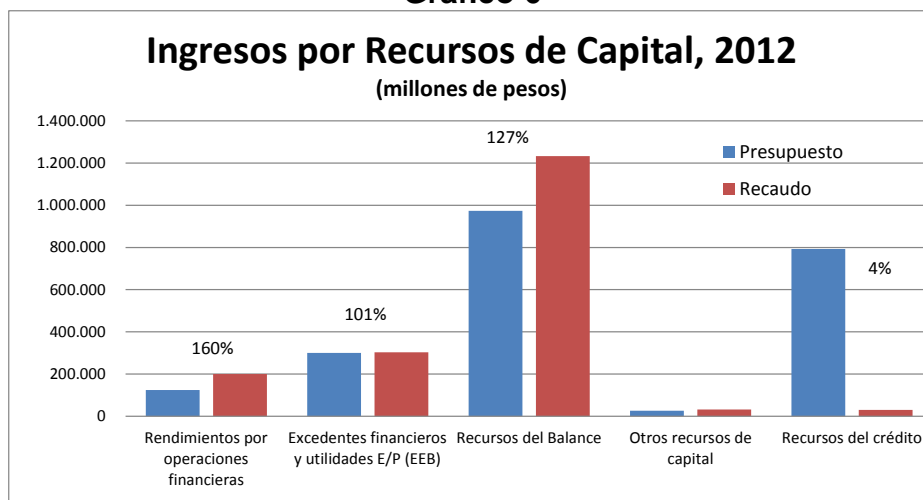


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

3. **Menores recursos de capital.** En el 2012, los recursos de capital se contrajeron 20% al pasar de \$2.2 billones en el 2011 a \$1.7 billones. La explicación de este comportamiento está en el hecho de no haber contratado créditos durante la vigencia y por los menores

recursos registrados en la cuenta de excedentes financieros y utilidades reportadas por las empresas industriales y comerciales de la ciudad.

Gráfico 6

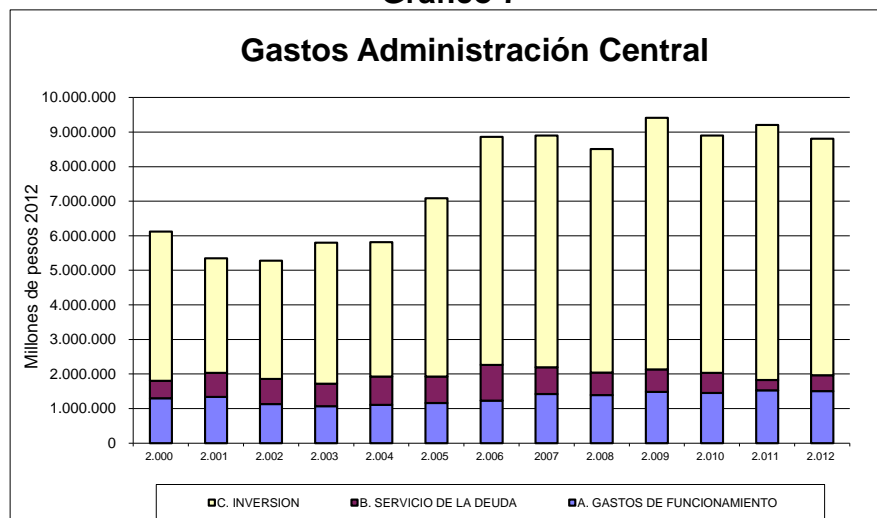


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

2. El gasto de la administración central

De acuerdo con la información de ejecución presupuestal publicada por la Secretaría de Hacienda Distrital, en el 2012 el gasto total de la administración central, incluida la inversión, el servicio de la deuda y los pagos de funcionamiento, fue \$8.8 billones², 4% inferior al gasto real del 2011 que fue \$9.2 billones.

Gráfico 7

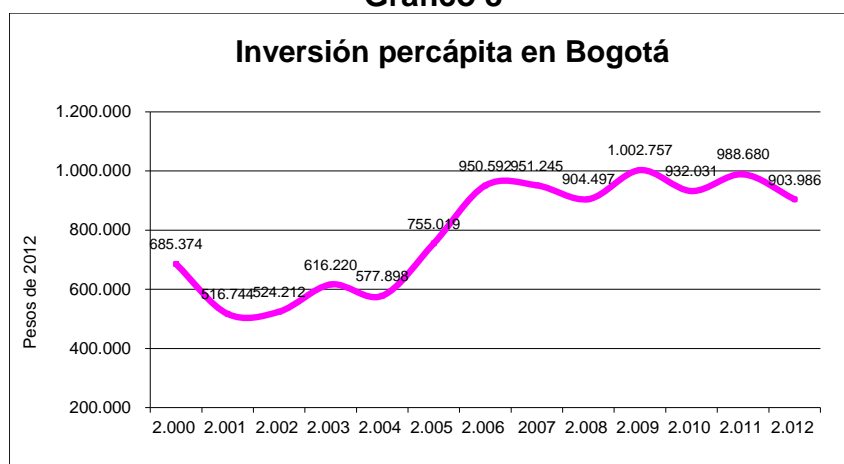


² Incluye las transferencias para funcionamiento, para el servicio de deuda, e inversión, que hace la administración central a las entidades descentralizadas.

Al analizar los tres componentes principales del gasto, los resultados de la gestión indican que se mantuvieron controlados los gastos de funcionamiento, aumentó el gasto en servicio de deuda y se redujo la inversión. La inversión pasó de \$7.3 billones a \$6.8 billones, lo que representó un crecimiento negativo de 7% real equivalente a \$538 mil millones. El servicio de deuda, pasó de \$300 mil millones a \$454 mil millones, lo que representó un crecimiento de 51% entre en 2011 y el 2012. Por su parte el gasto de funcionamiento permaneció prácticamente igual en \$1.5 billones.

Como resultado, la inversión per cápita en Bogotá pasó de \$988.680 pesos en el 2011 a \$903.986 pesos real por habitante en el 2012.

Gráfico 8



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Estudios e Investigaciones de la CCB.

Ejecución del gasto³

En el 2012 la ejecución consolidada del gasto de la Administración Central fue 91% del presupuesto para ese año. Los gastos de funcionamiento y servicio de deuda se ejecutaron en 89% y 92% cada uno y el de inversión en 91%. Sin embargo, al tomar en cuenta únicamente los giros, la ejecución consolidada del gasto fue 82% y la inversión 81%.

Cuadro 1. Ejecución de los gastos de la administración central 2012

Millones de pesos

³ En esta sección se presentan los resultados de la ejecución del gasto con base en la información reportada por la Secretaría de Hacienda Distrital en la página web. Para el cálculo del porcentaje de ejecución se tomaron en cuenta el total de compromisos y los giros. No se incluyen las transferencias para funcionamiento, servicio de la deuda e inversión de la administración central a las entidades descentralizadas.

Gastos	Presupuesto	Compromisos	Giros	% ejecución Compromisos	% ejecución Giros
TOTAL	6'307.212	4'490.113	3.854.647	91%	82%
Funcionamiento	778.432	697.688	657.752	89%	84%
Servicio de deuda	384.893	355.178	355.020	92%	92%
Inversión	5'143.887	4'559.178	4'050.187	91%	81%

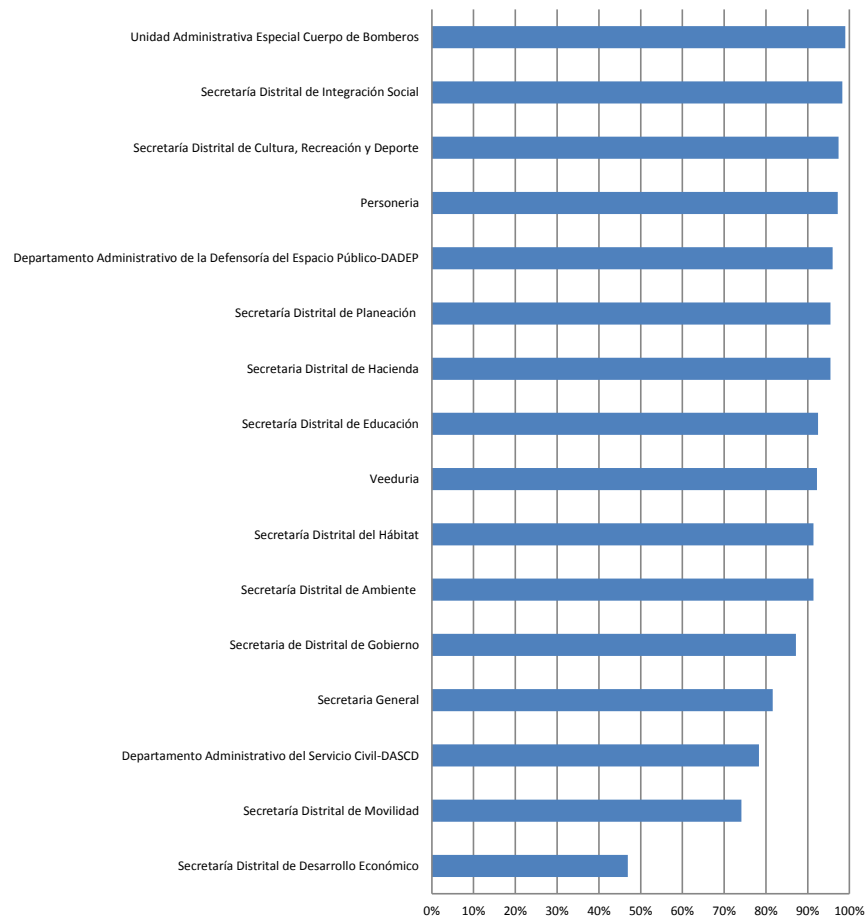
Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

La ejecución promedio de la inversión de las entidades que conforman la Administración Central, sobre la base de los compromisos fue 91%, pero al tener en cuenta solamente los giros efectivos, es decir los pagos efectivamente realizados, ésta fue 81%. Es decir, que de cada \$100 presupuestados, se causaron \$91 y se pagaron \$81.

De las 16 entidades contabilizadas, 7 reportaron ejecución igual o inferior al promedio. Las entidades con mayor rezago en la ejecución fueron: Secretaría de Desarrollo Económico, Secretaría Distrital de Movilidad, Departamento Administrativo del Servicio Civil, Secretaria General y Secretaria de Distrital de Gobierno.

Gráfico 9

Ranking de ejecución de la inversión de las entidades de la Administración Central, 2012

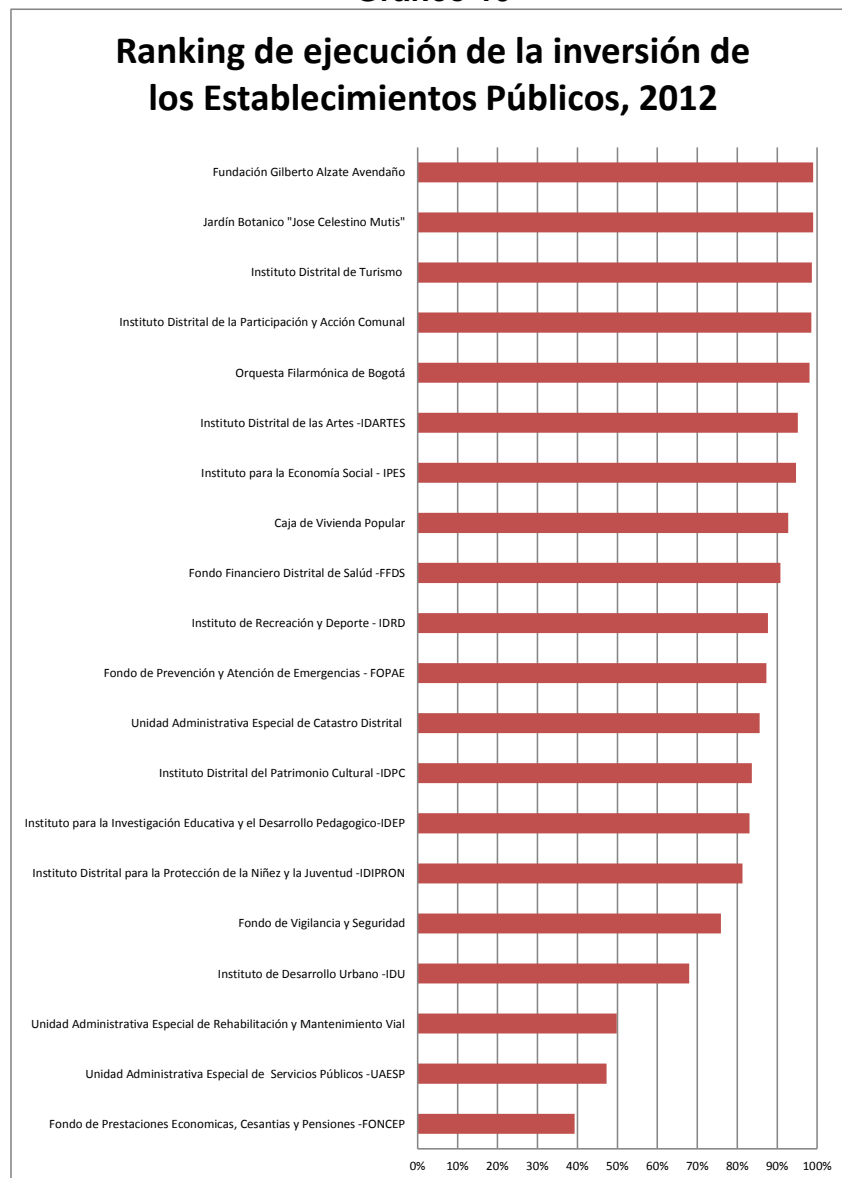


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
 Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

Por su parte, la ejecución promedio de la inversión de los Establecimientos Públicos sobre la base de los compromisos fue 80%, pero al tener en cuenta solamente los giros efectivos, es decir los pagos efectivamente realizados, ésta fue 57%. Es decir, que de cada \$100 presupuestados, se causaron \$80 y se pagaron \$57.

De las 20 entidades contabilizadas, la ejecución en 5 de ellas fue inferior al promedio. Las entidades con mayor rezago en la ejecución fueron: Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones –FONCEP, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos –UAESP, Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, Instituto de Desarrollo Urbano –IDU, Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Gráfico 10

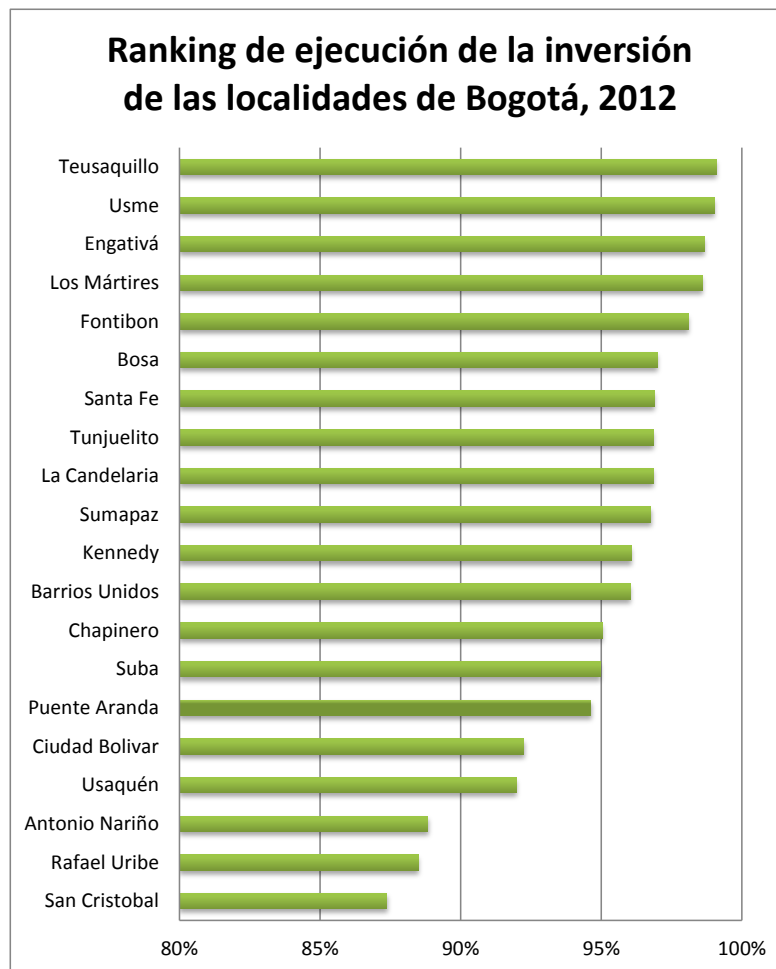


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

En las localidades, el nivel promedio de ejecución, sobre la base de los compromisos fue 95%, pero al tener en cuenta solamente los giros efectivos, es decir los pagos efectivamente realizados, ésta fue 58%. Es decir, que de cada \$100 presupuestados, se causaron \$95 y se pagaron \$58.

De las 20 localidades de Bogotá, la ejecución en 5 estuvo por debajo del promedio. Las localidades que presentaron mayor rezago fueron: San Cristóbal, Rafael Uribe, Antonio Nariño, Usaquén, Ciudad Bolívar. Dos de ellas con los niveles más altos de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas.

Gráfico 11



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

3. La deuda pública

Por décimo segundo año consecutivo, Bogotá mantuvo la calificación triple A para operaciones de crédito nacional, la más alta que otorga el mercado financiero a una ciudad por su desempeño fiscal, capacidad de pago, sostenibilidad de la deuda y perspectivas de crecimiento. Calificación que proporciona credibilidad y confianza a los inversionistas nacionales y extranjeros y garantiza emisiones de bonos de alta calidad y muy bajo riesgo.

Cuadro 2. Calificación de riesgo de la deuda de Bogotá

	Tipo de moneda	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
OPERACIONES NACIONALES														
Duff and Phelps / Fitch Ratings		AA+	AA+	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
BRC Investor Services					AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA	AAA
OPERACIONES INTERNACIONALES														
Standard & Poor's	Moneda Extranjera	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB+	BB+	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
	Moneda Local	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
Fitch	Moneda Extranjera	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB	BB+	BB+	BB+	BB+	BB+	BBB-
	Moneda Local	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-	BBB-
Moody's	Moneda Extranjera			Ba2	Ba2	Ba2	Ba2	Ba1	Ba1	Ba2	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3
	Moneda Local			Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3	Baa4	Baa3	Baa3	Baa3	Baa3

Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

El saldo de la deuda de la Administración Central fue \$1.4 billones, inferior al del año 2011 que fue \$1.7 billones. Este resultado se explica por la no contratación de nuevos créditos con cargo a la vigencia del 2012.

Gráfico 12

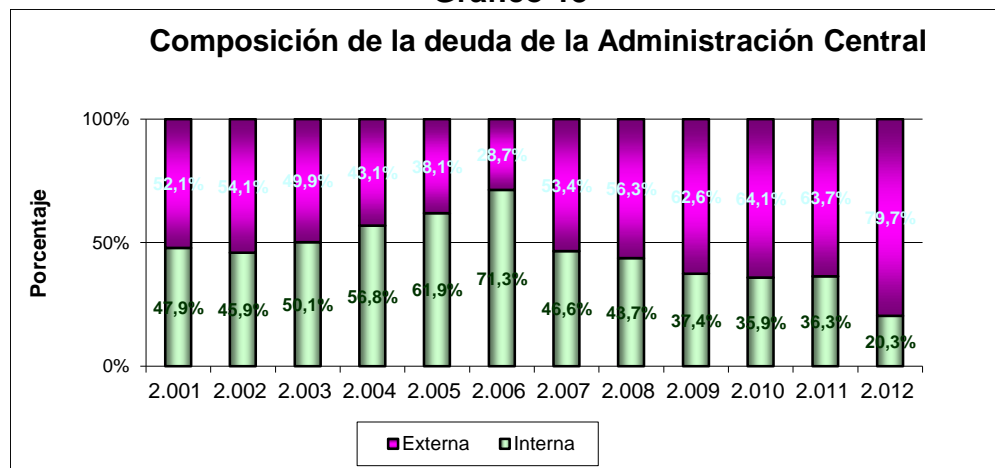


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

Al analizar la composición de la deuda entre interna y externa, la mayor parte de la deuda de Bogotá es a nivel externo. Desde el 2007 la política financiera de la Administración Central ha sido contratar o sustituir deuda interna por externa en mejores

condiciones crediticias. El porcentaje de deuda externa respecto al total pasó de 63% en el 2011 a 79% en el 2012.

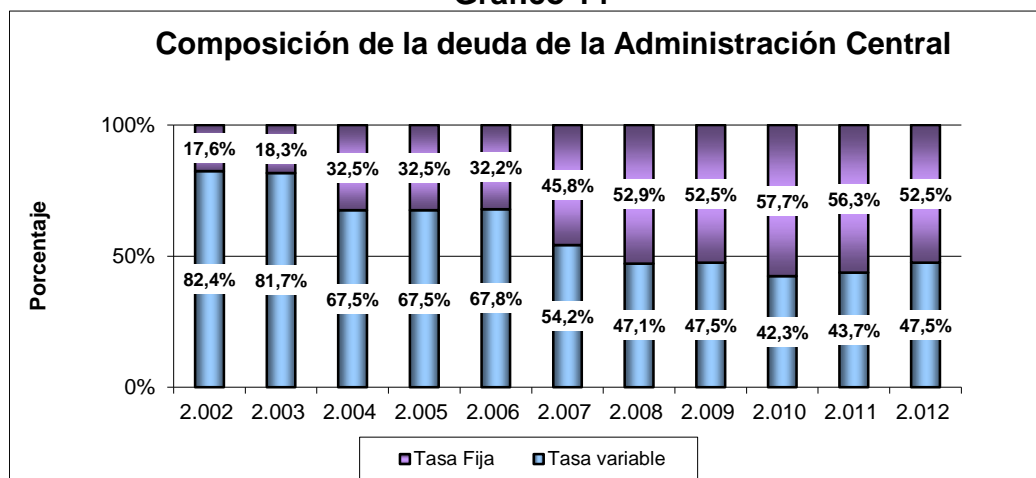
Gráfico 13



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

Otro aspecto a destacar en la composición de la deuda es el tipo de tasa a la que está pactada. De acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda, el 52% de la deuda de la ciudad es a tasa fija, mientras que el 48% restante está a tasa variable.

Gráfico 14

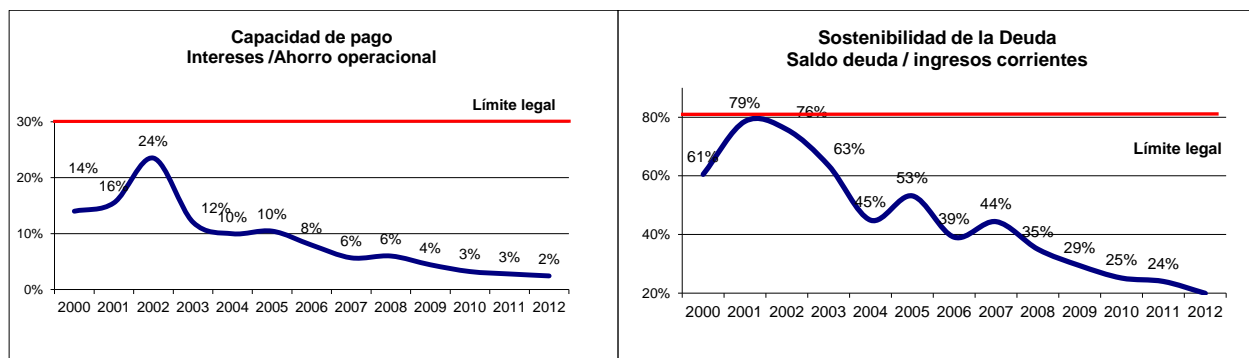


Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

Así mismo, en el 2012 Bogotá mantuvo su capacidad de pago de la deuda. Este resultado se explica por el mayor control en el pago de intereses de deuda y el esfuerzo de la administración en generación de ahorro. El indicador de capacidad de pago, establecido por la Ley 358/96, (*Intereses/Ahorro operacional*), bajó del 3% en el 2011 al 2% en el 2012, ubicándose muy por debajo del límite del 40%. Se espera que en el 2013 continúe en este nivel.

De igual manera, se mantuvo la sostenibilidad de la deuda en el 2012 como resultado de la reducción del saldo de la deuda en el 2012, y por el crecimiento del recaudo en los ingresos corrientes del distrito. El indicador de sostenibilidad, establecido por la Ley 358/96 (*Saldo de la deuda / Ingresos corrientes*) pasó de 24% en el 2011 al 20% en el 2012, ubicándose muy por debajo del límite del 80%. Se espera que en el 2013 conserve este mismo nivel.

Gráficos 15 - 16



Fuente: Secretaría de Hacienda Distrital. www.shd.gov.co. Fecha de consulta: 4 de marzo del 2013
Proceso: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

4. Conclusiones y recomendaciones

El balance de la gestión de las finanzas de la ciudad en el 2012 fue positivo en el comportamiento de los ingresos, en los gastos y en el manejo de la deuda pública, pero se debe mejorar el ritmo de ejecución de los recursos de inversión tanto en la administración central como en los establecimientos públicos y en las localidades para avanzar en la construcción de una ciudad con mayor calidad de vida y un entorno más atractivo y sostenible para la actividad productiva.

En el 2012 la Administración Distrital conservó la tendencia creciente de los ingresos, particularmente, en el recaudo de impuestos y de los ingresos por transferencias, los cuales crecieron en términos reales 6% y 4% respectivamente. Además sobresale el cumplimiento de las metas de recaudo por encima de lo esperado en casi todos los impuestos (Predial, ICA⁴, Delineación urbana, Consumo de cerveza, etc).

No obstante, si el Distrito hubiese contratado los créditos presupuestados y si el monto de utilidades de las empresas hubiera sido mayor, se habría podido lograr mejores resultados en materia de ingresos

En la administración central el gasto total, (incluida la inversión, el servicio de la deuda y los pagos de funcionamiento), se redujo a \$8.8 billones⁵, 4% inferior al gasto real del 2011 que fue \$9.2 billones. Esta disminución se explica por la reducción de la inversión de \$7.3 billones a \$6.8 billones, lo que representó una caída de 7% real, equivalente a \$538 mil millones. La inversión en su mayoría se destinó a los sectores de: Educación, Salud, Habitación, Integración Social. El servicio de deuda, pasó de \$300 mil millones a \$454 mil millones y el gasto de funcionamiento permaneció prácticamente igual en \$1.5 billones.

El promedio de ejecución de la inversión fue 91%, pero si se tiene en cuenta únicamente los giros efectivamente transferidos, ésta fue de solo 81%, resultado que fue uno de los más bajos de los últimos años. Las entidades que presentaron mayor rezago en la ejecución fueron; Secretaría de Desarrollo Económico, Movilidad, General, El Departamento Administrativo del Servicio Civil, la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos, La Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial, El Instituto de Desarrollo Urbano y el Fondo de Vigilancia y Seguridad y en las localidades las de San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe y Antonio Nariño. Entidades que tiene a su cargo proyectos y programas estratégicos para el mejoramiento del entorno, la infraestructura urbana y el desarrollo económico de la ciudad.

Finalmente, el saldo total de la deuda pública bajo a \$1.4 billones y su manejo ha estado dentro de los límites señalados por la Ley. No se presentan problemas de liquidez para su pago y su sostenibilidad en el corto y mediano plazo está garantizada.

⁴ No incluye el último bimestre del año 2012

⁵ Incluye las transferencias para funcionamiento, para el servicio de deuda, e inversión, que hace la administración central a las entidades descentralizadas.

Temas críticos

- 1. Cupo de endeudamiento.** Las necesidades de financiamiento de una ciudad como Bogotá, cuya población crece anualmente en más de 100.000 personas, ingresan más de 200.000 vehículos al parque automotor cada año, se crean más de 50.000 empresas anualmente, con 982.000 personas en condiciones de pobreza y un GINI de 0.49, son siempre crecientes.

En el Plan de Desarrollo Bogotá Humana se incluyó la financiación con recursos de crédito por el orden de 4,3 billones de pesos, para financiar distintos proyectos.

Por tal motivo, la administración debe mantener el cumplimiento de los bogotanos de sus obligaciones tributarias y asegurar las fuentes de financiación de los recursos que se incluyeron en el plan de desarrollo. En este sentido será determinante los resultados del trámite de los proyectos de valorización y solicitud de aprobación de cupo de endeudamiento que se presentó al Concejo Distrital.⁶

Distribución Recursos del Crédito

Cifras en millones de pesos.

SECTOR	2013	2014	2015	TOTAL
SOCIAL	718.624	380.000		1.098.624
MOVILIDAD	453.526	1.045.218	1.702.632	3.201.376
TOTAL SECTORES	1.172.150	1.425.218	1.702.632	4.300.000

Fuente: Dirección Distrital de Presupuesto.
Cifras Proyectadas

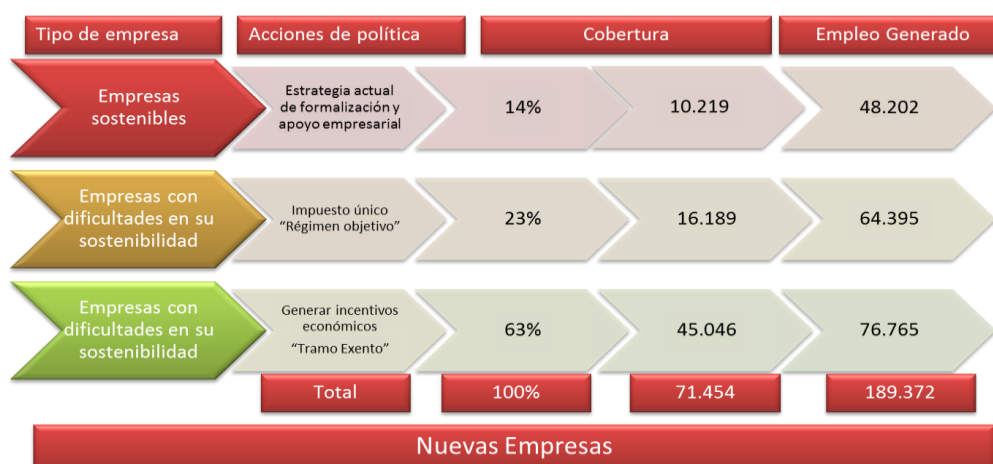
- 2. Nivel de ejecución.** Bogotá debe mejorar la eficiencia en la ejecución del presupuesto de inversión. El ritmo de ejecución de las entidades que integran el distrito sigue siendo bajo, se compromete gran parte de su presupuesto, pero se gira un porcentaje inferior. En el 2012, de cada \$100 presupuestados para invertir, se comprometieron \$91, y se

⁶ En el 2012 la administración distrital para cubrir las necesidades de financiamiento del plan de inversiones previsto en el Plan de Desarrollo "Bogotá Humana" para los años 2013 – 2015, presentó a consideración del Concejo de la ciudad la propuesta de un nuevo cupo de endeudamiento por \$4.3 billones. Los recursos se destinarían para reducir las brechas del sector social (\$1 billón) y el mejoramiento de la movilidad de la ciudad (\$3.2 billones). El Concejo Distrital no le dio trámite a la iniciativa. Como resultado es incierto el cumplimiento de las metas del plan de inversiones y del Plan de Desarrollo "Bogotá Humana". Es necesario que el Concejo evalúe nuevamente la pertinencia para la ciudad de contar con un nuevo cupo de endeudamiento para atender las necesidades financieras de la ciudad.

giraron solo \$81, el resto se acumuló como reservas para ejecutar en el 2013. En las localidades el rezago en la ejecución de los recursos de inversión es más crítico. En efecto, las localidades, reciben más de \$800.000 millones, pero de cada \$100 presupuestados para inversión, comprometen \$95, y giran solo \$58. Este es un tema recurrente que afecta la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y aplaza el desarrollo de programas y proyectos estratégicos.

3. La cartera morosa es otro aspecto en el que hay que mejorar la efectividad en el cobro. Según las cifras de la Secretaría de Hacienda, existe un amplio volumen de recursos que se debe cobrar para ingresarlo a las arcas del Distrito. La cartera morosa del conjunto de entidades de la Administración Central aumentó de \$2 billones a \$2.4 billones de pesos entre 2011 y 2012. De acuerdo con la información de la Dirección Distrital de Impuestos de la Secretaría Distrital de Hacienda la cartera morosa del conjunto de entidades de la administración central aumentó de \$2 billones a \$2.4 billones entre el 2011 y el 2012. Cartera concentrada principalmente en dos entidades: Secretaría de Hacienda (\$1.5 billones) por concepto de rentas por cobrar \$557 mil millones, intereses \$407 mil millones, sanciones \$530 mil millones, otros \$6 mil millones; y Secretaría de Movilidad (\$811 mil millones) por concepto de multas y comparendos \$712 mil millones, intereses \$39 mil millones, \$58 mil millones por sanciones. Se requiere de la Administración depure y gestione oportunamente la recuperación de la cartera morosa para evitar vencimientos.
4. **Modernización y simplificación tributaria.** De acuerdo con la información de los censos empresariales realizados por la CCB en asocio con la SDH, se encontró que parte de la informalidad empresarial está asociada al incumplimiento de requisitos legales para el pago de impuestos (No tienen RIT, 59%).

Así mismo, se encontró que la mayoría de las empresas informales tienen baja capacidad de generación de ingresos y perciben la formalización como “pagar impuestos”. En consecuencia es necesario crear mejores condiciones para su sostenibilidad.



* El tramo exento: unidades productivas que tienen ingresos mensuales menores a un SMLV.
Régimen Objetivo: No asalariados que tienen ingresos mensuales entre un SMLV y \$30 millones.
Sostenibles: Son las que tienen una rentabilidad estimada mayor o superior a \$30 millones.

Fuente: Censos empresariales CCB – Alcaldías locales, 2010.
Cálculos: Dirección de Gestión y Transformación del Conocimiento de la CCB.

La experiencia internacional muestra que en América Latina países como Brasil, Argentina, México, Uruguay han adoptado modelos de simplificación tributaria que les ha permitido promover y facilitar la formalización y sostenibilidad de las empresas, con la adopción de regímenes tributarios más favorables para las empresas mini-micros, a través de tramos exentos y sistemas de base de determinación objetiva.

En Bogotá se ha propuesto conformar una Misión para la formalización empresarial y laboral con el propósito de Formular recomendaciones de política tributaria, laboral y empresarial que permita remover las condiciones estructurales que les impiden a las empresas ser sostenibles en la formalidad y equilibrar las cargas y beneficios que recaen en ellas.